

Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві

Безпалова Ольга Ігорівна,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

Протягом останніх років пильна увага усієї світової спільноти (як органів державної влади різних країн світу, так і різноманітних міжнародних організацій) приділяється забезпеченню прав і свобод людини та громадянина. Саме наявність дієвого механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина визначає демократичну та соціальну спрямованість держави. Держава не всевладна щодо людини; у своїй діяльності вона має бути обмежена, «пов'язана» правами і свободами людини¹. У зв'язку чисельними випадками масового переходу населення в інші країни через війни між державами, конфлікти неміжнародного характеру, політичні переслідування особлива увага з боку відповідних органів державної влади має приділятися забезпеченню прав і свобод такої категорії людей як біженці.

Вперше термін «біженець» з'явився у міжнародному праві після Першої світової війни, що зумовило потребу у забезпеченні належної правової регламентації правового статусу біженців, їх прав та обов'язків. Одним із основних документів, що визначає поняття «біженець» як міжнародно-правовий термін, є Устав Міжнародної організації у справах біженців (1948 р.). Згідно з цим документом біженцями визнавалися такі особи:

- жертви нацистського або фашистського режиму, або режимів, що брали участь у Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви квислінговських, або подібних до них режимів, що допомагають фашистським режимам у боротьбі проти певної категорії населення, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці чи ні;
- іспанські республіканці й інші жертви фалангістського режиму в Іспанії;

¹ Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). – Х.: Право, 1997. – С. 7. - 64 с.

- особи, які розглядались як біженці до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок їхніх політичних переконань².

Відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.)³ під біженцем розуміється особа, яка через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) стала універсальним і основним міжнародним документом, що закріплює визначення поняття «біженець» у міжнародному праві. У подальшому саме це визначення поняття «біженець» було адаптовано до національного законодавства більшості держав, в тому числі й України. Основним здобутком даної Конвенції є те, що в ній вперше акцентовано увагу не на групі осіб, які знаходяться перед загрозою переслідування за етнічною ознакою (як це було до прийняття Конвенції), а на конкретній особі – біженці. Тобто у Конвенції використано індивідуальний підхід.

У Протоколі щодо статусу біженців (1966 р.) було деталізовано поняття «біженець» за часовою ознакою. Необхідність прийняття даного документу була зумовлена тим, що у Конвенції про статус біженців (1951 р.) існувало два обмеження до визначення поняття «біженець», які створювали суттєві

² Устав Международной организации по делам беженцев 1948 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A3%D0%92%D0%9A%D0%91_%D0%9E%D0%9E%D0%9D.pdf

³ Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011

перешкоди для вирішення проблем біженців, забезпечення їх прав і свобод на належному рівні:

- тимчасове (право вважатися біженцем не поширювалось на осіб, що стали такими в результаті подій, що виникли після 1 січня 1951 р.);
- географічне (зазначені події означають або події, які відбулися в Європі до 1 січня 1951 р. або події, які відбулися в Європі або в інших місцях до 1 січня 1951 р.).

В Україні наведені вище нормативно-правові акти, що визначають статус біженців на міжнародному рівні та є універсальними, були ратифіковані відповідним Законом «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців» (2002 р.).

Наведені вище документи, є основними, які на міжнародному рівні визначають поняття «біженець» та закріплюють статус і права біженців. Але, положення щодо статусу біженців також містяться у низці інших міжнародних документів, зокрема таких:

- Конвенція про захист цивільного населення під час війни (1949 р.). Відповідно до статті 44 цієї Конвенції будь-яка держава не має права вороже поводитися з біженцями, які фактично не перебувають під захистом жодного уряду, лише на підставі їхньої юридичної належності до держави-супротивниці;
- Угода про скасування віз для біженців (1959 р.). У даній Угоді визначено, що біженці, які законно проживають на території однієї з держав-учасниць Угоди, за певних звільняються від зобов'язань щодо набуття візи для в'їзду на територію чи виїзду з території іншої держави через будь-який кордон. До числа таких умов відноситься наявність дійсних проїзних документів та їх перебування на території держави не більше 3 місяців;
- Конвенція Організації африканської єдності, яка регулює специфічні аспекти проблеми біженців в Африці (1969 р.), відповідно до якої термін «біженець» може бути застосований до будь-якої людини, що, через зовнішню агресію, окупацію, іноземне домінування або події, що серйозно порушують громадський порядок на території всієї країни чи її певної частини, була

змушена залишити місце свого проживання з метою пошуку притулку в іншому місці поза межами країни свого походження або національності;

– Конвенція про статус апатридів (1954 р.). Поняття «апатрид» означає особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою через її закони. Конвенції закріплено, що апатриди можуть бути визнані біженцями, і не обов'язково кожен біженець може вважатися апатридом;

– Декларація ООН про територіальний притулок (1967 р.), яка закріплює право будь-якої особи, у тому числі і біженця, на притулок та використання притулку. Не має права на притулок та особа (біженець), відносно якої існують обґрунтовані підозри, що нею було вчинено злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства. У Декларації закріплюється основний гуманітарний принцип заборони примусового повернення;

– Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) 1977 р. У статті 73 передбачається, що біженці й апатриди згідно з відповідними міжнародними актами, прийнятими заінтересованими сторонами, або з національним законодавством держави, що надала притулок, чи держави проживання, користуються захистом, який надається у відповідності до частин I і III Четвертої Женевської конвенції;

– Європейська угода про передачу відповідальності за біженців (1980 р.), яка була прийнята з метою створення законних підстав для перебування біженців на території інших держав (зокрема щодо можливості передачі однією державою відповідальності за біженців).

Дотримання норм наведених вище міжнародних нормативно-правових актів є необхідною гарантією забезпечення прав біженців.

В Україні поняття «біженець» закріплено у Законі «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011. Біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної

групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань⁴.

Частіше за все біженці з'являються внаслідок військових конфліктів (як міжнародних, так і внутрішніх). Феномен біженців визначається, насамперед, примусовою і небажаною для громадянина зміною місця (країни) свого проживання⁵.

Відповідно до п. А (2) ст. 1 Конвенції про статус біженців (1951 р.) основною умовою, за наявності якої особу можна кваліфікувати як біженця, є обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань⁶. Дана умова настає у тому випадку, коли особа вже перейшла міжнародний кордон, тобто має перебувати за межами країни свого походження. Побоювання особи (біженця) стати жертвою переслідувань мають бути цілком обґрунтованими.

Додатковою умовою визнання особи біженцем є відсутність у особи громадянства країни, яка надала притулок. Статус біженців застосовується до осіб, які більше не можуть користуватися захистом держави, громадянами якої вони є, адже вони її покинули. Особи, що перетнули міжнародні корони, рятуючись від переслідувань, але переїжджають у країну, громадянами якої вони є, не можуть розглядатися як біженці, оскільки вони можуть скористатися правом на захист в цій країні⁷. Тобто відповідно до міжнародного права особа

⁴ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України : від 08.07.2011, № 3671 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 16. – Ст. 146.

⁵ Крисаченко В.С. Сучасні міграційні процеси, стан, виміри, тенденції розвитку в Україні / В. С. Крисаченко // Політичний вісник. - 2002. - №12.- С.96-101. – С. 96.

⁶ Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011

⁷ Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Підручник. Університетський курс / Ю.І. Римаренко. – К.: КНТ, 2007. – 640 с. – С. 182.

може вважатися біженцем, якщо вона не має можливості або бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися в цю країну з причин побоювань переслідувань.

Держава зобов'язана надати біженцям статус, яким користуються інші іноземці на її території. Заборонено накладати покарання на біженця за незаконний в'їзд на території країни. Також відповідно до міжнародного законодавства визнана неприпустимою висилка біженців в країну, де їх життю та здоров'ю загрожує небезпека⁸.

Не можуть вважатися біженцями такі категорії осіб:

- «економічні біженці», тобто особи, які залишили свою країну з економічних міркувань;
- «екологічні біженці» («техногенні біженці»), тобто особи, які були змушені залишити місце свого постійного проживання (шляхом переміщення як в межах своєї країни або перетинання її кордону) внаслідок різкого погіршення стану навколишнього середовища, через екологічні катастрофи або негативні наслідки техногенного розвитку;
- жертви природних катастроф;
- особи, які вчинили злочини проти миру, військовий злочин або злочин проти людства;
- особи, що вчинили раніше злочин не політичного характеру за межами країни, яка надала їм притулок, і до того, як вони були допущені до цієї країни як біженці;
- особи, які вчинили інші дії, що суперечать цілям та принципам діяльності Організації Об'єднаних Націй.

Не можуть вважатися біженцями, на яких поширюється дія Конвенції про статус біженців (1951 р.), особи, які:

- 1) добровільно повторно скористалася захистом країни своєї громадянської належності; або

⁸ Теліпко В.Е. Міжнародне публічне право : навчальний посібник ; за заг. ред. А.С. Овчаренко / В.Е. Теліпко, А.С. Овчаренко. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 608 с. – С. 406.

2) втративши своє громадянство, знову добровільно набула його; або

3) набула нового громадянства і користується захистом країни своєї нової громадянської належності; або

4) добровільно знову влаштувалася в країні, яку вона залишила або за межами якої вона перебувала через побоювання щодо переслідувань; або

5) більше не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують;

6) будучи особою без визначеного громадянства, може повернутися до країни свого попереднього звичайного місця проживання, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують.

Отже, поняття «біженець» містить в собі два критерії:

- позитивний критерій, тобто сукупність ознак, за наявності яких особа може бути визнана біженцем;

- негативний критерій, тобто сукупність ознак, за наявності яких особа не може бути визнана біженцем або втрачає статус біженця.

До числа біженців не належать переміщені особи, тобто ті особи, які покинули певний конфліктний регіон держави і поселилися в іншому регіоні цієї держави⁹. Отже переміщені особи, на відміну від біженців, навіть внаслідок вимушеного переміщення залишаються на території держави, громадянами якої вони є.

Поняття «біженець» не слід плутати із поняттям «внутрішньо переміщена особа». Ці два поняття відрізняються між собою за змістовним навантаженням, що несе кожне із них, колом прав та обов'язків, що покладаються на цих осіб¹⁰. Відповідно до законодавства України внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою

⁹ Тимченко Л.Д. Міжнародне право : підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К.: Знання, 2012. – 631 с.

¹⁰ Міграційне право України : підручник / [С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова ; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2016. – С. 94-95.

уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру¹¹.

Біженці на території країни свого перебування нарівні з іншими категоріями населення (громадянами держави перебування, іноземцями, особами без громадянства) користуються всіма правами людини, які мають універсальний характер та закріплені на міжнародному рівні.

Гарантування поваги та забезпечення захисту зазначених прав людини – це одночасний шлях вирішення проблеми біженців та спосіб запобігання її виникненню. У першому випадку йдеться про необхідність забезпечення в державі походження біженців належного захисту прав людини, перш ніж очікувати від біженців бажання повернутися до країни їхньої громадянської належності чи постійного місця проживання. У другому випадку йдеться про запобігання виникненню у громадян певних держав цілком обґрунтованих побоювань щодо їх можливого переслідування через окремі причини¹².

Відповідно до Загальної декларації прав людини (1948 р.) до числа прав людини, які мають універсальний характер та якими беззаперечно мають користуватися біженці, належать такі:

- право на життя, свободу та особисту недоторканість;
- право на свободу від катувань або від нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання;
- право на свободу від рабства, поневолення і примусової праці;
- право на приватне життя;
- право на свободу від незаконного арешту або затримання;
- право на свободу думки, совісті та віросповідання;
- право на свободу пересування тощо.

Але, крім універсальних прав, що властиві кожній людині, біженці користуються правами та привілеями, властивими лише їм, і якими вони володіють

¹¹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України : від 20.10.2014, № 1706 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 1. – Ст. 1.

¹² Міжнародне публічне право : підручник ; за ред. В.М. Репецького. – 2-ге вид., стер. – К., 2012. – 437 с.

на підставі універсальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють правовий статус біженців. Інші категорії населення не мають таких прав, оскільки не є біженцями¹³. Крім того, у ситуаціях збройних конфліктів права біженців додатково захищаються нормами міжнародного гуманітарного права.

Основними міжнародними документами, що гарантують дотримання прав біженців нарівні з іншими категоріями населення, є: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.); Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1965 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.); Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.); Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.); Конвенція про права дитини (1969 р.) та ін.

У Конвенції про статус біженців (1951 р.) закріплено основні права біженців, які мають забезпечуватися державою, на території якої знаходиться біженець: право сповідання релігії (ст. 4); право на рухоме та нерухоме майно (ст. 13); право на авторські та промислові права (ст.14); право на асоціації неполітичного характеру та професійні спілки (ст. 15); право звернення до суду (ст. 16); право на працю за наймом (ст. 17); право роботи на власному підприємстві (ст. 18); право на вибір професії (ст. 19); право на користування системою пайків (ст. 20); право на житло (ст. 21); право на народну освіту (ст. 22); право на отримання урядової допомоги (ст. 23); право на працю та соціальне забезпечення (ст. 24); право вільного пересування та вибору місця проживання (ст. 26); право на отримання посвідчення особи та проїзних документів (ст. 27, 28); право на недискримінаційне оподаткування (ст. 29).

Необхідно підкреслити, що права біженців не є абсолютними, вони можуть бути обмежені у встановленому міжнародним законодавством порядку. Тобто під час війни або за інших надзвичайних і виняткових обставин держава

¹³ Поєдинок О.Р. Права біженців у контексті фрагментації міжнародного права : дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.11 / О.Р. Поєдинок. – К., 2009. – 236 с. -С. 99.

має право вживати тимчасових заходів, які вона вважає необхідними в інтересах державної безпеки, щодо тієї чи іншої окремої особи, ще до того, як ця держава з'ясує, що ця особа дійсно є біженцем і що подальше застосування цих заходів щодо неї є необхідним в інтересах державної безпеки.

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що на міжнародному рівні обов'язково має бути вироблений дієвий механізм забезпечення прав біженців, який повинен включати в себе коло суб'єктів, уповноважених вживати заходів щодо створення для біженців умов для реалізації наданих їм прав (у тому числі здійснювати контрольні та наглядові функції); відповідні міжнародні документи та національне законодавство окремих держав.

Акцентуємо увагу на тому, що усі складові елементи механізму забезпечення прав біженців знаходяться у відносинах субординації між собою. В такій системі є певні системоутворюючі елементи, які, так би мовити, домінують над іншими. Основними системоутворюючими елементами є інституційна складова (наявність відповідної системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави) та правова складова (наявність відповідної нормативно-правової бази, нормами якої визначається сам процес реалізації функції). Звісно, всі інші елементи механізму забезпечення прав біженців держави в жодному разі не можна назвати другорядними: без них характеристика самого механізму не була б змістовною та повною, що в результаті призвело б до забезпечення прав біженців на недостатньо якісному рівні.

До числа характерних для механізму забезпечення прав біженців ознак слід віднести такі: а) системність; б) виконання кожним елементом механізму свої специфічної функції; в) особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок забезпечення прав біженців; г) зв'язок суб'єктів забезпечення прав біженців між собою єдиними цілями та засадами діяльності; д) здійснення застосування даного механізму за допомогою адміністративно-правових норм; е) плановий характер; є) безперервність функціонування даного механізму; ж) підконтрольний характер; з) здійснення взаємодії між суб'єктами забезпечення

прав біженців на засадах субординації та координації; и) домінуюче становище одних елементів механізму забезпечення прав біженців над іншими.